

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan kepada masyarakatnya, sebagaimana tertera dalam Pembukaan Undang-undang Dasar (UUD) 1945 alinea keempat, "*Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, ...*" Pembukaan UUD dasar tersebut yang memuat nilai luhur berbangsa dan bernegara dalam, yang kemudian dikonkretkan dalam pasal 33 UUD 1945, menunjukkan bahwa Indonesia dibentuk sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*).¹

Sama dengan paham negara kesejahteraan (*welfare state*), bahwa demi menjamin kesejahteraan warganya, negara dibenarkan ikut campur dalam segala bidang kehidupan. Agar efek buruk yang pernah ditimbulkan oleh industrialisasi, seperti terciptanya jurang yang lebar dalam masyarakat. Negara tidak bisa lagi hanya sekedar menjadi penjaga malam (*nachtwakerstaat*) yang hanya bertugas menjaga ketertiban dan keamanan, agar akibat yang sudah dan akan ditimbulkan oleh globalisasi dapat diatasi dan dicegah atau diminimalisasi kemungkinan terjadinya.²

¹ Arief Hidayat, *Menegaskan Kembali Peran Negara di Tengah Melemahnya Kedaulatan Negara di Era Global*, Artikel dalam *Bunga Rampai: Potret Penegakan Hukum di Indonesia* (Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2009), hal. 25.

² *Ibid.*

Salah satu bentuk keterlibatan pemerintah dalam mensejahterakan masyarakat, adalah melalui hadirnya Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang melaksanakan tugas dari negara selaku pemilik badan usaha tersebut. Tugas tersebut termuat dalam Pasal 2 huruf (c) UU Nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN³ yaitu “*menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak*”.

Peran BUMN sebagai badan usaha tersebut, dijalankan dalam dua bentuk, yaitu Perusahaan Perseroan (Persero) yang modalnya terbagi dalam bentuk saham (sero), serta Perusahaan Umum yang modalnya tidak terbagi dalam bentuk saham. Persero karena modalnya terbagi dalam bentuk saham, maka tunduk kepada pengaturan dalam UU Perseroan Terbatas (PT) Nomor 40 tahun 2007.⁴ UU PT menganut prinsip *separate legal entity* dimana bukan cuma tanggung jawab pengelolaan yang berbeda antara pemilik dan pengurus, tapi juga aspek operasional tata kelola (*governance*) yang berbeda antara pemerintah (badan hukum publik) selaku pemilik atau pemegang saham mayoritas, dengan jajaran manajemen selaku pengurus Perseroan sebagai bagian dari badan hukum privat.

Erman Rajaguguk mengemukakan dalam makalahnya bahwa hukum dapat mendorong BUMN untuk terus meningkatkan pendapatan negara dan kesejahteraan masyarakat apabila mampu menciptakan “*Predictability*”,

³ Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Lembaran Negara Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4297

⁴ Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Lembaran Negara Nomor 106, Tambahan Lembar Negara Nomor 475

“*Stability*” dan “*Fairness*”.⁵ BUMN dituntut untuk memenuhi ketiga aspek tersebut untuk dapat meningkatkan pendapatan negara dan kesejahteraan masyarakat.

Sektor privat memiliki kecenderungan tata kelola yang cenderung lebih dinamis. Hal ini disebabkan persaingan dalam menggaet pelanggan serta tuntutan untuk memperoleh keuntungan membutuhkan gerak yang sangat cepat. Tuntutan pasar yang sangat dinamis tentu saja membutuhkan *vehicle* yang juga bisa beradaptasi dengan dinamis. Entitas badan usaha yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) bisa mengakomodir itu dengan memberikan kewenangan manajemen untuk bebas berkreasi (*let's manager manage*). Hal ini sejalan dengan Pasal 12 huruf (a) dan (b) UU BUMN bahwa tujuan BUMN yang berbentuk Persero dibentuk, adalah untuk:

- a. Menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat;
- b. Mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan.

Akibat dari agresivitas Persero dalam menjalankan operasional untuk mengejar keuntungan, terkadang membuat terjadinya kerugian yang sulit dihindari. Baik itu kerugian yang bersifat *unrealized* dan cenderung bersifat temporer berdasarkan perhitungan pelaporan akuntansi, maupun kerugian yang sudah nyata dan final, serta telah terkonversi dalam bentuk arus kas yang berkurang ataupun yang dikeluarkan dari Persero.

⁵ Erman Rajagukguk, *Peranan Hukum dalam Mendorong BUMN meningkatkan Pendapatan Negara dan Kesejahteraan Rakyat*, disampaikan dalam Seminar Kemenkumham tanggal 28 Juli 2008, Hal. 1

Adapun contoh terjadinya kerugian pada Persero, yaitu pada kasus Investasi PT Asuransi Jiwasraya (Persero), selanjutnya disebut “Jiwasraya”. Kejaksaan Agung dalam jumpa pers pada tanggal 18 Desember 2019 menyatakan Jiwasraya, sampai Agustus 2019, menanggung kerugian negara hingga Rp13,7 triliun, dan bisa jadi akan lebih besar dari itu.⁶ Pernyataan Jaksa Agung pada jumpa pers itu telah menyebut adanya Kerugian Negara yang terjadi pada Jiwasraya.

Menurut Kejaksaan Agung, kerugian itu muncul akibat penempatan 22,4% dari aset finansial atau Rp5,7 triliun pada *instrument* saham yang 95% di antaranya memiliki kinerja buruk. Kemudian sebanyak 59,1% dari total aset finansial atau Rp14,9 triliun, dikelola dalam bentuk reksadana oleh Manajer Investasi yang memiliki kinerja buruk.

Dalam rilis terbaru pada tanggal 9 Maret 2020, BPK menyatakan Kerugian Negara Kasus Jiwasraya sebesar Rp16,81 Triliun. Hal ini tertuang dalam Laporan Hasil Pemeriksaan Investigatif dalam rangka Penghitungan Kerugian Negara atas Pengelolaan Keuangan dan Dana Investasi pada Jiwasraya Tahun 2008 s.d. 2018 yang diserahkan kepada Jaksa Agung RI pada tanggal yang sama.⁷

Indikasi kerugian tersebut di atas, telah diusut oleh Kejasaan Agung sejak tanggal 17 Desember 2019, dalam kategori sebagai kasus dugaan tindak pidana korupsi (tipikor). Hal ini berlandaskan pada Undang-undang (UU) Nomor 31

⁶ <https://mediaindonesia.com/read/detail/278685-kasus-jiwasraya-jaksa-agung-kerugian-negara-rp137-triliun> diakses 06 April 2023

⁷ Siaran Pers BPK tanggal 9 Maret 2020: Kerugian Negara Kasus Jiwasraya Rp16,81 Triliun

Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) sebagaimana diubah melalui UU Nomor 20 Tahun 2001,⁸ bahwa salah satu delik korupsi sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 3 adalah perbuatan yang mengakibatkan kerugian keuangan negara.

Sedangkan Keuangan Negara menurut UU Pemberantasan Tipikor termasuk Kekayaan Negara Dipisahkan, yaitu Penyertaan Modal Negara dalam bentuk saham di BUMN, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara.

Hal inilah yang menjadi polemik yang tak kunjung usai, karena BUMN adalah badan hukum privat yang dikelola untuk melakukan kegiatan bisnis. Sebagai entitas bisnis, BUMN dapat mengalami untung atau rugi sesuai dengan risiko bisnis yang dihadapi. Bahkan dalam tataran operasional pengelolaan badan hukum privat, juga sudah lumrah adanya departementalisasi organisasi ke dalam *Revenue Center* dan *Cost Center*. Artinya, adanya pemusatan biaya atau pendapatan yang telah direncanakan sedemikian rupa, sehingga suatu unit atau anak usaha dalam perusahaan BUMN memang dianggap akan terus merugi, sedangkan yang lain akan mendapatkan untung, namun secara keseluruhan tetap dirancang untuk tetap memperoleh keuntungan dalam jangka panjang.

⁸ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150

BUMN atau Persero, sebagaimana pelaku bisnis pada umumnya, dalam mengejar keuntungan berpotensi mengalami kerugian dalam kegiatan bisnisnya. Kerugian yang timbul sering dianggap sebagai kerugian keuangan negara, yang dikualifikasikan pada akhirnya sebagai tindak pidana korupsi. Adanya pemikiran demikian, lahir dari pemaknaan keuangan negara yang sangat luas, termasuk sebagai kekayaan negara yang dipisahkan.

Permasalahan yang terdapat dalam peraturan perundangan, yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor), tidak sinergi dengan Undang-Undang lainnya, yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT), UU BUMN, dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara).⁹

Di sisi lain, permasalahan penegakan hukum juga terjadi persoalan, yaitu ketidakpahaman aparat penegak hukum tentang konsep badan hukum bisnis, seperti PT atau Persero. Ketidakpahaman juga terjadi mengenai konsekuensi yuridis penyertaan modal oleh negara dalam bentuk kekayaan negara yang dipisahkan dan BUMN. Akibatnya, tindakan aparat dalam rangka

⁹ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Lembaran Negara Nomor 47, dan Tambahan Lembar Negara Nomor 4286

memberantas korupsi di BUMN ternyata bertentangan dengan UU PT dan UU BUMN yang menjadi dasar keberadaan dan aktivitas perusahaan dimaksud.¹⁰

Banyak faktor internal maupun eksternal yang berpengaruh terhadap tingkat profitabilitas suatu entitas bisnis, terutama dalam dunia yang terus berubah seperti saat ini. Hampir tiap tahun, ada saja BUMN yang merugi, misalnya tahun 2016 terdapat 26 BUMN Rugi, tahun 2017 terdapat 12, dan pada tahun 2018 dari 112 terdapat 12 BUMN yang merugi.

Suatu penyertaan adalah keikutsertaan seseorang mengambil bagian dalam suatu badan usaha. Penyetoran modal pada saat pendirian maupun pada saat penambahan modal PT dalam bentuk saham merupakan suatu penyertaan. Ciri khas PT yaitu penyertaan diwujudkan melalui lembaga saham. Secara yuridis, modal yang disertakan ke dalam PT bukan lagi menjadi kekayaan orang menyertakan modal, tetapi menjadi kekayaan PT itu sendiri. Terjadi pemisahan kekayaan antara kekayaan pemegang saham dan PT pada saat itu. Secara fisik, kekayaan negara yang dipisahkan di BUMN adalah berbentuk saham yang dipegang oleh negara, bukan harta kekayaan BUMN.¹¹

Apalagi pada tingkatan operasional, kehadiran teknologi telah banyak mendisrupsi entitas bisnis menjadi merugi. Selain itu, *nature* bisnis memang mengenal adanya investasi yang berisiko tinggi maupun yang berisiko rendah.

¹⁰ Ridwan Khairandy, “Korupsi di Badan Usaha Milik Negara Khususnya Perusahaan Perseroan: Suatu Kajian atas Makna Kekayaan Negara yang Dipisahkan dan Keuangan Negara”, Jurnal Hukum, Edisi No. 1 Vol. 16 Januari 2009, hlm. 74.

¹¹ Erman Rajagukguk, “Pengertian Keuangan Negara dan Kerugian Negara”, Makalah disampaikan pada Diskusi Publik “Pengertian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi”, Komisi Hukum Nasional (KHN) RI, Jakarta, 26 Juli 2006, hlm. 3.

Salah satu yang berisiko tinggi adalah investasi pada saham melalui pasar modal.

Kasus Jiwasraya juga telah diangkat dalam penelitian Mahasiswa UPH tahun 2020, yaitu penelitian Mohammad Rivqi Amrullah dalam skripsinya yang berjudul Penerapan Prinsip *Business Judgment Rule* pada BUMN yang Terjerat Perkara Tindak Pidana Korupsi PT. Asuransi Jiwasraya (Persero), dengan kesimpulan bahwa Jiwasraya melanggar asas BJR dan Direksi Jiwasraya bertanggung jawab atas kerugian tersebut, bukan entitas Jiwasraya.

Selain itu yang terbaru pada tahun 2022, kasus Jiwasraya juga diangkat dalam penelitian Mahasiswa UPH, yaitu skripsi Daniel Euro Hasian Tambunan dengan judul Tinjauan atas Penerapan Doktrin *Business Judgment Rule* (BJR) pada Direksi BUMN Persero (Studi Kasus PT Asuransi Jiwasraya (Persero)), dengan kesimpulan bahwa masih terdapat beberapa klausul yang menimbulkan norma kabur yaitu penggunaan kata “kesalahan” dan “kelalaian” dikarenakan dalam keputusan bisnis atau kepengurusan perseroan tidak terdapat standar yang jelas mengenai hal-hal apa saja yang dapat dikategorikan sebagai kesalahan maupun kelalaian. Lalu mengenai istilah “itikad baik” dan “kehati-hatian”, tidak terdapat pengaturan yang jelas mengenai apa saja yang dapat dikategorikan sebagai tindakan seperti apa yang dimaksud dengan itikad baik dan kehati-hatian.

Kedua penilitan tersebut masih berkuat dalam doktrin BJR, belum sampai pada kevalidan nilai kerugian negara pada investasi saham dan reksadana, termasuk penghitungan nilai kerugiannya oleh auditor.

Bagaimanapun, BUMN yang merupakan badan hukum privat yang tunduk pada UU Nomor 40 Tahun 2007 bisa mengalami kerugian akibat berinvestasi pada instrumen saham yang secara alamiah memang berisiko tinggi meski dengan imbal keuntungan yang tinggi, namun kerugian tersebut dapat dianggap delik korupsi apabila dianggap sebagai kerugian negara.

Berdasarkan uraian di atas, untuk mendalami permasalahan kerugian keuangan negara pada Investasi yang dilakukan oleh BUMN dimasukkan dalam karya ilmiah yang berjudul “Analisis Yuridis Kerugian Negara pada Investasi Saham dan Reksadana PT Asuransi Jiwasraya (Persero)”.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang di atas, maka permasalahan pada penelitian ini, dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan mengenai kerugian negara pada investasi saham dan reksadana PT Asuransi Jiwasraya (Persero)?
2. Bagaimana implementasi penghitungan kerugian negara pada investasi saham dan reksadana PT Asuransi Jiwasraya (Persero)?

1.3. Tujuan Penulisan

Adapun tujuan karya ilmiah ini, adalah:

1. Untuk menganalisis bagaimana pengaturan mengenai perhitungan kerugian yang dapat dikategorikan sebagai kerugian negara pada BUMN.
2. Untuk menganalisis kesesuaian implementasi perhitungan kerugian negara pada Kasus PT Asuransi Jiwasraya (Persero) dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku.

1.4. Manfaat Penelitian

Analisis dan pembahasan yang digunakan untuk menjawab rumusan masalah dari karya ilmiah ini, diharapkan dapat memberikan manfaat kepada banyak pihak, dengan perspektif berikut ini:

1. Manfaat Teoritis

Karya ilmiah ini, melalui pembahasan dan analisis antara *das seis* dan *das sollen*, diharapkan menjadi kontribusi yang berharga pada ilmu pengetahuan dan praktik pengelolaan BUMN, dalam bentuk pemikiran, pemahaman, serta pandangan, baik yang bersifat pro maupun yang bersikap kontra terkait kerugian negara di BUMN. Semoga dengan kontribusi tersebut, dapat menjadi referensi tambahan bagi pembelajar maupun praktisi dalam lingkup Hukum Bisnis, terutama terkait dengan tata kelola BUMN.

2. Manfaat Praktis

Karya ilmiah ini, diharapkan bermanfaat secara praktis bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam kasus kerugian negara, baik itu aparat penegak hukum dalam melakukan pengusutan kasus yang terkait kerugian BUMN dan investasi BUMN yang merugi, pengacara dalam membela hak-hak tersangka, maupun pihak lain yang terkait.

3. Manfaat Umum

Melalui karya ilmiah ini, diharapkan masyarakat dapat memperoleh informasi dan ilmu pengetahuan tentang duduk persoalan kerugian

negara, terutama terkait dengan instrumen investasi pasar modal yang dilakukan oleh BUMN.

1.5. Sistematika Penulisan

Penelitian ini tersusun dalam struktu bab-bab yang saling berkaitan, dan setiap bab terdiri dari sub-sub bab. Agar dapat memberikan gambaran mengenai penulisan penelitian ini, maka penulis akan memberikan gambaran secara garis besar sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini terdiri dari beberapa subbab yaitu: latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan berkaitan dengan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini.

BAB II : TINJAUAN PUSATAKA

Dalam Bab II ini akan menjelaskan tinjauan pustaka yang berisi teori-teori dan konsep-konsep yang akan digunakan dalam membahas permasalahan yang telah dirumuskan sebelumnya. Konsep tersebut berupa teori-teori tentang *Business Judgement Rule* serta *Entity Teori*. Bab II ini juga, akan membahas tentang konsep Keuangan Negara, dan Kerugian Negara

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab III akan menjelaskan tentang metode penelitian berupa pengertian penelitian, jenis penelitian, tipe penelitian,

pendekatan masalah, metode pengumpulan data, metode pengelolaan dan analisis data yang akan digunakan.

BAB IV : PEMBAHASAN

Bab ini berisi hasil penelitian, berupa penjelasan tentang aturan yang terkait dengan kerugian negara, dan implementasi aturan tersebut pada kasus investasi BUMN PT Asuransi Jiwasraya (Persero).

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Bab V berisi kesimpulan yang ditarik dari penjelasan pada Bab IV, yang diharapkan dapat menjawab rumusan masalah yang dicantumkan dalam Bab I. Kesimpulan tersebut berupa deviasi yang terjadi antara aturan dan implementasi di lapangan, terutama terkait kasus PT Asuransi Jiwasraya. Deviasi yang muncul tersebut kemudian akan coba dicarikan solusinya melalui rekomendasi pada Bab V ini.